

<論文>日本における鉄道政策の転換：日本の交通形態の形成

著者	大島 藤太郎
著者別名	Oshima Totaro
雑誌名	経営論集
巻	18
ページ	1-20
発行年	1981-06-30
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00005823/

日本における鉄道政策の転換

——日本の交通形態の形成——

大 島 藤太郎

はじめに

1. 保守政党の鉄道政策
 2. 絶対主義官僚による鉄道政策
 3. 自動車交通への対応
 4. 日本的鉄道輸送の形成
 - A 資本の追加投入 B 「技能」の集積（以上本号）
 5. 日本鉄道史における後藤新平と原敬
 6. 大正デモクラシー
 7. 保守政党による鉄道政策の基盤
- む す び

はじめに

日露戦争（1905～6）が終ってからの20年間は、政治的には大正デモクラシーの時代とよばれている。しかしこの時代は明治維新以降のわが国の近代史の中で、政治の問題ばかりではなく、社会的にも、経済的にも重要な地位を占めている。この点は交通界についても同様であって、この時代に日本的な交通、運輸の形成——現在の交通問題の原点が生み出されている。さらにいえば、こうした交通問題の発生こそは、大正期の政治、経済的な日本社会の転換の現れであり、このような立場においてこそ、交通問題の本質を、正しく理解することができるのである。

1. 保守政党の鉄道政策

鉄道の建設は莫大な資金による半永久的な固定設備の投資であるから、その国の将来を展望した経済政策にもとづき、建設さるべき地域の産業や人口の分布その他充分な事前の調査にもとづいて実施さるべきことはいうまでも

なく、さらに鉄道以外の交通機関の発達等も重要な問題である。ところがわが国の場合はどうか。欧米の先進諸国においては、現在、特殊な区間を除いて鉄道の建設というようなことはまず考えられないにもかかわらず、1964年（昭和39年）開通の東京—大阪間の新幹線の成功に刺激されて、現在6,000キロの新幹線建設計画をもっている。簡単に計画決定の経過をのべてみると、佐藤内閣の時代、1972年の1月にまず東北（東京—仙台・後に盛岡まで延長）、成田、上越の三線が決定、つづいて同年の5月になると東北—北海道（盛岡—青森—札幌）、九州（福岡—鹿児島）、東京—富山—大阪の三線が追加され、これで建設計画は1,800キロに増大した。ところが、72年7月に田中内閣が成立し、日本列島改造計画が打ち出されるとともに、73年9月に入り、北海道は札幌—苫小牧—室蘭（その後長万部まで延長）、山陰線、日豊線・名古屋—大垣—敦賀（湖東線）、九州横断（大分—熊本）の建設が決定した。これが1カ月後にはさらに増加し、結局つぎの通りの12路線で約6,000キロにふくれ上り、これが完成すると全国で7,000キロの新幹線網となり、現在の国鉄の営業線の3分の1に達するのである。

(1)北海道（青森—札幌の延長）＝札幌—滝川—旭川（130キロ）、(2)北海道南回り＝札幌—苫小牧—室蘭—長万部（180キロ）、(3)羽越＝青森—弘前—秋田—酒田—新潟—直江津—富山（560キロ）、(4)奥羽＝秋田—新庄—山形—福島（270キロ）、(5)中央＝新宿—八王子—甲府—飯田—中津川—名古屋—四日市—木津・奈良—新大阪（480キロ）、(6)北陸・中京＝敦賀—岐阜羽島（大垣付近）—名古屋（50キロ）、(7)山陰＝新大阪—三田（兵庫）—福知山—鳥取—米子—松江—益田—下関（550キロ）、(8)四国＝新大阪—三田—本州四国連絡橋の明石・鳴門ルート—徳島—高松—松山—佐田岬—大分（480キロ）、(9)九州横断＝大分—熊本（150キロ）、(10)東九州＝福岡—北九州—大分—延岡—宮崎—鹿児島（390キロ）、(11)中国横断＝松江—米子—岡山（150キロ）、(12)四国横断＝岡山—本州四国連絡橋の児島・坂出ルート—高知（150キロ）。

12路線になると現在、単線の区間が相当あり、これがいっきょに広軌複線の新幹線が開通するのであり、しかも日本経済は低成長、いわゆる「安定成長」の時代に入っており、専門家の間でも再びかつての高度成長の時代が到来するとは、誰も信じていないと思うのである。新幹線の技術に世界の鉄道

関係者は驚異の眼を注いで視察にやってくる人は多いが、わずか2、3年の間にこの小さな島国で6,000キロに及ぶ新幹線の建設計画が決定されたと聞いたら、もう一度びっくりするのではないか。

青函トンネルについて「朝日」(80.9.18日)の「今日の問題」はつぎのように述べている。「現場の関係者も、破碎帯突破の苦心談や新工法の話では目を輝かせる。だが完成後の話になると、とたんに表情が曇る。せっきくのトンネルがどう生かされるか決っていないからだ。一応、新幹線と在来線が両方通れるように3本のレールを敷く設計になっているが、新幹線が通るのはいつのことか見当もつかない。16年前に着工したころは『輸送力増強のため』というトンネル建設の目的もはっきりしていたが、高度成長の行き詰りと航空路の発達で事情は変った。最近では『北海道防衛のため』といった取ってつけたような意味づけさえ聞こえる。総工費6千億。外国からの見学者も絶えないが、日本の技術力に驚嘆したあとどう使うか決まっていない、と知って二度びっくりするそうである。」

今回計画された四国新幹線は、大阪を起点として明石海峡を橋で渡り、徳島、高松、松山を至て豊予海峡の海底をくぐり、大分に至るものである。大鳴門橋は二層で下は新幹線が通る構造、すでに鉄道部門だけで150億が投入され、豊予海峡は海底トンネルだが、鉄道建設公団が地質調査を進めている。しかし四国に新幹線を必要とする「経済的必要性」についての具体的な調査は何ら行われていないものと思われる。現在、四国の国鉄はほとんどが単線で、複線は香川県の一部のみ。電化区間もゼロという状態である。

こうしたほとんど事前の調査もなしに鉄道の建設計画が決定されるということは、わが国の場合、実は高度経済成長と田中内閣の出現というようないわば「偶然的」な条件によってのみ生み出されたものではないのである。今から60年以上の昔、大正の中期、わが国の鉄道—交通政策の重大な転換期においても同様な歴史を示している。すなわち1892年(明治25年)公布された鉄道敷設法により計画された約1万キロの幹線鉄道は、第1表の通り、1921年(大正10年)前後に大体その建設を終り、鉄道輸送はこれからいかにあるべきか、その転換期に際会していた。

しかるに1918年(大正7年)原敬による政友会内閣の成立とともに後藤新平を中心とする広軌改築政策—改良主義は正式に廃棄され、ローカル線の建設主義が採用され1921年の第44議会に鉄道敷設法改正法律が提出され、つ

第1表 国有鉄道営業料

年 度	料 数
1872	26.2
76	101.2
81	135.0
86	313.8
91	885.9
96	983.4
1901	1,641.0
06	3,459.7
07	6,407.5
11	7,965.0
16	9,348.3
21	10,644.3
26	12,740.7
31	14,805.0
36	17,354.8
41	18,455.7
42	18,545.1
43	19,589.2
44	20,173.0
45	19,648.3
46	19,648.7

(注) 1901年—07年の間の増加は、鉄道国有化によるものである。

ぎの第45議会で可決、公布された。内容は一躍149線、10,221キロに及ぶローカル線の建設で、さきの第1表の通り、当時の既設線と大体同程度のぼう大な新線の建設計画であった。先年、国鉄の磯崎総裁は、現在の国鉄の営業線21,000キロの内、幹線の1万キロをもってすれば国鉄の自立経営が可能だと発言していたが、第1表による1921年以降の線路の増加は、右の改正法律によるローカルの建設である。(第二次大戦中の若干の私鉄の買収線も入っている。)当時、新聞はこのぼう大な鉄道建設を政友会による「我田引鉄」政策と皮肉ったが、後藤新平のつぎの国鉄総裁中村是公(1918年4月—9月在任)は、貴族院における質問の中で、改正鉄道敷設法策定の当時、全国から多勢の陳情団が上京し、東京の宿屋は満員になったとのべていたが、もって一半の情勢が判るのである。以上の通りにして、ここにわが国の保守党政府の鉄道政策—交通政策の特徴—体質がある。

国鉄経営の自主性という問題について、逸することのできないのは敗戦後、国鉄の公共企業体—独立採算制への移行である。この問題の発端は、1948年(昭和23年)国家公務員のストライキ権、団体交渉権のはく奪を命ずる芦田首相宛のマッカーサー書簡であった。マ書簡の中には Public Corporation という言葉だけがあって詳しいことは書かれていないので、政府部内で意見が対立した。要するに国鉄に対して欧米並の経営の自主性を与えるか否かという根本問題で、とくに大蔵省と運輸省が対立し、結局、経営の自主性は認められなかった。当時、長崎国鉄総裁はつぎのようにのべていた。「予算を例にとっても昔より今の方が拘束されているように思う。監督官庁にしても、運輸省、大蔵省、会計検査院、それに国会と昔より少なくとも一つは増えている。また運賃の改正についても多分に経済的な性質を持っているのであ

り、昔は審議会で自主的に決定出来たものであるが、今では国会の議決を経ることになっている。こういったように自主性という点についてのみいえば以前の方がよかったといえることができる。」（「交通新聞」1952年10月14日）ここにもわが国の保守党政府の国鉄政策の特徴が示されている。

2. 絶対主義官僚による鉄道政策

わが国において、選挙による国民の代表が国政に参加することになったのは、いうまでもなく憲法が制定された1889年(明治22年)以降であるが、実質的に政党が内閣を組織したのは、1918年(大正7年)に成立した原敬を総理とする政友会内閣が最初である。その間約30年間はどうか。周知の通り「超憲法」的に薩摩、長州出身の藩閥官僚—「元老」がたらい回しに内閣を組織してきたのであるが、この時代の鉄道政策の特徴はどうか。さきにのべた政党内閣の時代と対比し指摘してみよう。

明治維新後、長州藩出身で英国帰りの井上勝が鉄道頭という地位につき鉄道の建設、運営の責任者であった。線路が延長し、1889年(明治22年)には東海道線が全通するが、組織は内務省から逓信省へ移り、鉄道庁長官は引続き井上勝で、1893年(明治26年)に退任する。当時の政府の政治目標は「富国強兵」と「殖産興業」であり、その柱であった鉄道に対して軍部その他からいろいろな要求・圧力がかかってきた。たとえば陸軍は、1886年(明治19年)当時、東海道線が海岸に面し、有時の際の防備上不利であること、さらに輸送力強化のため広軌にすること、幹線は必ず複線にすること等を要求した。これに対して井上長官は、わが国の場合海岸を避けると山岳地帯になり建設費が増加し、経常の運輸費も増大する。ゲージもわが国は山岳が多く、又運輸量も少なく、狭軌の方が建設費用も少なくて足りる等を回答し、軍の意見に同調しなかった。これがため「参謀本部長ノ所見ト鉄道局長官ノ所見トノ間ニ齟齬ヲ来シタルヲ以テ参謀本部長熾仁親王ハ深ク之ヲ遺憾トセラレ鉄道局長官及二、三ノ局員ヲ官邸ニ招致シ参謀本部員若干ト会シ互ニ意見ヲ交換セシメタリシカ遂ニ一致ヲ得ルニ至ラズ」(『日本鉄道史』上篇、649—51頁)という状態であった。

また井上は鉄道経営の資本家的弊害をつぎのように指摘している。第1に収支が償わなければ必要なる線路を延長しないこと。第2に会社は鉄道を独

占すること。第3に資本の増加を恐れ改良を怠ること。第4に重複の線路を敷き不必要な競争をすること。第5に一地方の利益のみを目的とする鉄道は、後日全国的な幹線の敷設と重複すること。第6に会社数が増加するにしたがい費用は嵩み紛糾すること。第7に会社は地方の人民に威ばり運送謝絶の恐れあること。第8に非常出兵等の時、運賃値上を行うこと等であった。(『日本鉄道史』上篇, 391—2頁。)これは日本鉄道の成功に刺激されて各地に続出してきた当時の私鉄経営の実績を観察した井上の正確な指摘であり、ここから彼は鉄道の国営主義を主張する。(「鉄道政略ニ関スル議」1891年, 参照)

こうした井上鉄道庁長官の下において1892年(明治25年)これからの国鉄の建設を規定して行く鉄道敷設法が制定された。

鉄道敷設法は幹線国営、枝線私営の原則を明らかにするとともに、わが国において将来建設すべき予定線33線を列举し、右の内第1期に実測並びに敷設すべき路線9線を決定し、これには相当額の調査費を使って策定したのである。要するに政治的な要求一圧力に対して国鉄経営の自主的な立場を確保しようという狙いの法律である。「第1ニ全国内将来敷設ヲ要スル線路ヲ調査シ其緩急順序等ヲ考察スル亦タ緊急ノ事ナルヘク而シテ其調査ノ方法ハ各線路ニ就キ先ツ地形ノ大體ヲ案シ鉄道ヲ敷設シ得ヘキヤ否ヤヲ踏査シ傍ラ民口、物産等運輸營業上ニ関係アル事項ヲ精査シ直接ニ鉄道ノ開通ニ依テ起ルヘキ便益ヲ商量シ敷設ノ価値アルヤ否ヲ考究シ尚ホ線路ニ依テハ数年内ニ起工スルノ見込アルモノハ実地ニ就キ豫測ヲ要スルカ故ニ少クトモ兩3年ノ時日ヲ要スヘキ見込ナリトス、依テ25、26兩年度ニ於テ継続費トシテ全国線路調査費全6萬圓ノ支出ヲ要求ス」(『日本鉄道史』中篇, 4頁) 若干減額されたがつぎの通りに決定した。

合計	54,000千円	全国鉄道線路調査費内訳	金22,500円	明治25年度
			金27,500円	明治26年度
			金4,000円	明治27年度

右にもとづき鉄道庁に線路取調委員を置き、定員を改正して鉄道線路調査のため技師5名、属10名、技手40名を増加した。(以上『日本鉄道史』中篇, 4—5頁)

初代の鉄道庁長官井上勝は1893年(明治26年)に辞職し、代って長官に就任したのは工学博士松本荘一郎である。(松本長官は第1回は1893年—1897年。)

第2回は97年—1903年の計約10年間に在職した。) 鉄道国有化後の国鉄の営業政策を確立した人といわれる大正期の営業局長木下淑夫は松本長官についてつぎのようにのべている。「我国有鉄道が過去2,30年間に亘って、欧米の鉄道に比し良好なる成績を挙げ得た事は争はれぬ事実である。斯くの如き好成績を挙げ得たる所以は言ふ迄もなく日清戦争前後我国鉄道が大いに発達せんとする時に当り、最初の鉄道敷設法を制定して国内主要幹線敷設の方針を定め、其後私設鉄道軌道の免許に際しても最も真摯なる方針により並行線の乱設を避け、資本の浪費を省きたるに基因するものと謂ふべく、此点に就ては予は当時約10年間に亘りて、我国の鉄道を其双肩に荷い、卓越せる識見と確固たる方針とに依りて、施設安排実に其宜しきを得たる名長官松本莊一郎博士の功績を追想して止まないものである。……松本博士は前世紀の中葉欧米諸国が所謂『鉄道濫設時代』に於て、各国の実業家財政家等が鉄道の投資を以て直ちに国富を増し又早晚投資に対して過分の収益を挙げ得べきものとの皮相なる觀察よりして幾多並行線の乱設並に自然の富源に乏しき地方に不急線路の建設を行ひ、為めに財政を紊亂し資本を浪費したる実蹟に鑑み、後進たる我鉄道は其轍を踏むなからんことに戒心し投資に慎重なる調査研究を遂げ緩急を安排し濫設を避くることを以て鉄道政策の根本方針とされたのである。従つて当時或は官線の収益多き区間に並行して有益なる私設線を設けんとするもの、或は将来の収益は兎も角建設中に於て私利を営まんとする企業家或は収益の見込乏しき僻陬の地に新線を敷設せんとする等続々有力なる紹介若しくは、政黨員の運動等に依りて敷設許可を迫りたる者ありしも、博士は苟しくも自ら其局に当る以上、縦令有力者の感情を害し又は政党より疎外せられ若しくは消極論者と罵らるるも敢て辞せずとし、所謂毀誉褒貶を度外に置き一意穩健なる見地の下に我国有鉄道の永遠の利害にのみ着眼して邁進せられたのである。此博士の健実なる画策は実に今日の盛運を来したる所以であるが、官僚思想の漲れる當時にありて、博士が諸先輩其他有力者の所説を排して自ら信ずる所を断行せられたる苦心は、誠に想像の外なりしことと察せられるのである。」(木下淑夫『国有鉄道の将来』1924年、3～5頁) 絶対主義官僚の真骨頂を発揮したもので、こういう鉄道局長官がいたのである。

国鉄の建設時代から、私鉄の国有化—国鉄の基盤確立後、大正の中期まで

いわゆる国鉄の「興隆時代」において国鉄経営のリーダーシップをとったのは絶対主義官僚であり、中でも国有化後の中心人物は後藤新平(1857—1929年)であった。ところが第1次世界大戦を契機として国鉄の将来のあり方について政府内部で大きく意見が分れるのである。後藤新平を中心とする人々は、広軌改築(線路のゲージを三呎六吋から、ヨーロッパ並の4呎8吋5の標準型へ改良)を中心に幹線の輸送力拡充=改良主義を主張し、政友会の原敬を中心とする人々は、鉄道の効用を知らない地方の人々のために新線の建設=建設主義を主張した。人物としてあげるとつぎのようになる。改良主義者としては後藤新平(鉄道院総裁)、中村是公(鉄道院総裁)、仙石貢(鉄道大臣)、白石直治(帝大教授)、古川阪次郎(鉄道院副総裁)、島保次郎(国鉄技監)、木下淑夫(国鉄営業局長)等、建設主義者としては原敬(鉄道院総裁)、床次竹次郎(鉄道院総裁)、大沢界雄(参謀本部運輸部長)、石丸重美(鉄道院副総裁)、大村鋪太郎(国鉄建設局長)等であった。(青木槐三「鉄道史話」『国鉄』71号)

3. 自動車交通への対応

ある社会組織の歴史上における性格は、新しい生産手段の出現にたいしてどのように対応するかによって明らかになる。

わが国の鉄道史において歴史的な転換となった鉄道敷設法中改正法律を推進した原敬内閣が成立したのは1918年(大正7年)である。しかるに世界の交通界をみると、この時代には鉄道輸送に比較し、少資本により短距離輸送にすぐれた特徴を発揮する自動車交通が本格的に発展し、鉄道輸送は黄金時代の幕をとじ、その独占が音をたてて崩れてきたのである。ヘンリー・フォード(1863—1947年)がT型フォードを完成したのが1908年(明治41年)であり、つづいて1913年(大正2年)には組立ライン方式による大量生産体制—いわゆるフォード・システムが完成する。それまでの自動車は、いわゆるカスタム—注文生産であり、ロールスロイスやボルボは現在でもこの方式である。フォード・システムによって、自動車の価格がいっきょに1/4, 1/5に低下し、市場生産となり、消費者信用—月賦販売制度と結合して大衆車時代が当来する。これが鉄道輸送に影響を及ぼさないわけではなく、世界の交通界は未曾有の変革期に突入するのである。

由来、わが国の資本主義経済は農村の特殊な状態から国内市場が狭隘で、

それだけ商品流通が未発達であり、加えて馬車時代の歴史は浅く主要な道路は江戸時代のままの状態だったので第2表の通り、自動車交通の発達が遅れていたが、それでも1923年（大正12年）の関東大震災を画期として自動車が増加してきた。

こうした当時の世界的な情勢を背景として貴族院の鉄道敷設法改正法律委員会において前の国鉄総裁だった中村是公は新線建設に反対の立場からつぎのような発言をしている。

「是カラドウ運輸交通ノ機関ト云フモノガ発達スルカ分ラナイ、20年モ30年モ経チャ……今デモ郵便ナント云フモノヲ飛行機デモ運ブシ人間モ飛行機デ運ベル、又自動車ナント云フヤウナモノガ無暗ニ発達シテ来ル今日デアリマスカラ、自動車ノ発達ト云フモノハ将来ドウ云フ風ニ発達シテ来ルデアリマセウカ、又郵便飛行機ト云フモノモ出来テ飛行機デ運ブシ、人間モ運ンデ呉レル世ノ中ニナツタカラ、今敷設法ニ規定シテアル小サイ線路ナドノ如キハ、自動車デ済ムコトガ多々、私ハ出来ルダラウト思ヒマス、サウナッテ来

第2表 本邦自動車台数累年表

	乗 用 車	貨 物 車	合 計	1年間の 増 加 数	増 加 率
1916	1,624	24	1,648		
17	2,649	23	2,672	1,024	62.1
18	4,491	24	4,533	1,861	69.6
19	6,847	204	7,051	2,518	56.5
20	9,355	644	9,999	2,948	41.8
21	11,228	888	12,116	2,117	21.2
22	13,483	1,383	14,866	2,750	22.7
23	10,666	2,099	12,765	-2,101	-14.2
24	18,951	8,282	27,233	14,468	113.3
25	22,456	9,425	31,881	4,648	17.1
26	27,973	12,097	40,070	8,189	25.7
27	35,775	15,987	51,762	11,692	29.2
28	44,660	21,719	66,379	14,617	28.2
29	52,829	27,541	80,370	13,991	21.1
30	57,827	30,881	88,708	8,338	10.4
31	62,419	34,837	97,256	8,548	9.6
32	64,282	35,939	100,221	2,965	3.0

（注） 田中喜一『自動車交通経済論』1936年，49頁。

レバ又他日改正ヲ要スルモノガ非常ニ出テ来ル、此日進月歩ノ今日ニ於テ、20年、30年先キノモノヲ今日カラ規定シテ置ク程ノ要ハ私ハナイト、斯ヤウニ申上ゲルノデアリマス」(1921年3月13日) この時以来半世紀を経過した今日の新幹線の建設計画にも十分通用する内容の発言であろう。

木下淑夫は、さきにも紹介したが既設線の輸送力充実—改良主義者であり、新線の建設に反対だったので、政友会内閣の成立とともに営業局長の地位を追われ、結局退職した人であるが当時つぎのようにのべている。

「欧米諸国殊に英国に於ける自動車運輸の発達と、その営業上対鉄道関係とに鑑み、我国有鉄道経営の将来に於いても、この新運輸機関の長所を利用するの意味を以て、既定政策に多少の変更を加ふべき必要があると思ふ。

即ち将来建設すべき諸線路中、貨客少く地形もまた鉄道敷設には莫大の費用を要する如き地方には、宜しくその敷設に先だち自動車運輸を開始するの計画を樹て、差当り現在道路の用い得べき処はこれにより、然らざるものはこれを改築し、簡便の方法により速かに自動車運輸を開始するを良策と信ずる。最近営業を開始したる国有鉄道の諸新線は、多くは1箇年の平均乗客数20万内外、貨物3、4萬トン位のもの多く、中にはその半にも及ばぬものもあると思ふ。而して今後建設さるべき新鉄道網の諸線に至っては、線路の性質概して前記新開業線より貧弱なるがために、開業後に於ける貨客の数量はこれ等よりも更に少かるべく、且線路の距離も多くは3、40哩位なるを以て、自動車運送に最も適すると思ふ。……果して然らばこれ等の方面に向って既に述べたる如く莫大の建設費を投じ、開業後は営業上年多額の缺損を予期してまでも、急速に鉄道を新設するの要なしと考ふ。宜しく国有鉄道は地方と共同して、まず早晚改築若しくは新築を要すべき道路の改良方法を実行し、その修繕費の一部は国有鉄道にて負担すると共に道路の改良なれる暁には国有鉄道自ら自動車の営業をなすを良策と考へる。」(木下淑夫『国有鉄道の将来』1924年、37～39頁)

右の通りにして、中村是公は前の国鉄総裁であり、木下淑夫は営業局長だったが、これらの鉄道の改良主義を主張する人々が、第一次大戦後も引続き国鉄経営の指導を行っていたならば、新線の建設を行わないで自動車輸送を積極的にとり入れ、鉄道と自動車の協同輸送—当時の英語でいう **Co-ordination** が実現し、わが国の陸上輸送構造は、つぎにのべる歴史とは質的に

相違したものとなって行ったであろうことは確言し得られることである。

ところが1918年政友会内閣の成立とともに後に詳しくのべるように改良主義者は国鉄の首脳部から一掃され、建設主義者がこれにかわって行った。とくに注目されるのは、工学士の系列が去り、新たに法学士の系列が国鉄経営の主導権を握って行ったことであり、その象徴として工学士木下淑夫にかわって営業局長となったのは法学士中川正左であった。それでは新しい国鉄の首脳部は自動車交通に対してどんな政策を打ち出して行ったか。

1923年（大正12年）の関東大震災は震度7の激震で路面電車はもちろん、関東地方の鉄道輸送は全面的にマヒ状態となり、陸上輸送は混乱し、ここから改めて自動車輸送の重要性が社会的に認識されてきた。さきの第2表の通り、わが国の自動車台数は1924年（大正13年）に至り、いっきに前年の2.1倍へと増加するのはその現れである。こうした情勢を背景として国鉄—鉄道省（1920年鉄道院から鉄道省へ昇格）として何らかの自動車対策の必要に迫られていた。しかし政友会内閣の成立とともに新たに構成された鉄道省の指導部には、大規模なローカル線の鉄道建設が開始されてくるので木下淑夫前営業局長のような鉄道と自動車との協同輸送というような進歩的な構想の生れる余地はなく、むしろ反対に鉄道輸送を守るための自動車輸送統制政策を打ち出してくるのである。そのためには国家権力が必要となり、当時逋信省にあった陸運監督権が、鉄道省側の要求により1928年（昭和3年）鉄道省へ移管されるのである。

鉄道による貨物輸送の場合、鉄道が自らトラック等による道路運送を経営しない限り通運業者（俗称運送店）の協力を必要とする。ここから通運業者は必然的に鉄道輸送の営業部門を掌握することになり（専用線輸送のように道路運送を必要としない大荷主の貨物はいわゆる「直扱」として鉄道に直結する）したがってトラック輸送が発達してくると、鉄道としては通運業の動向に重大な関心をもたざるを得なくなるのである。他方、通運業者の側は、第一次大戦による経済の発展—貨物輸送の増大によって小資本で開業ができる自由営業だったので正に「雨後のたけのこ」のように増加し、不況期の到来とともに競争がはげしく、貨物引換証付貨物に対する仮渡し（貨物引換証なしで貨物を

引渡す) 事件等も多く発生していた。こうした情勢において国鉄は、トラック輸送対策として、駅から居宅までの集貨・配達も国鉄の責任において引受ける「特別小口扱」制度を新設することになった。ここにおいて鉄道省は運送店の大合同を声明し、合同した通運業者には鉄道省の指定運送取扱人として右の特別小口扱の道路上の集貨・配達を独占的に請負わせる等の特権を与えることにした。しかし、指定運送取扱人となった通運業者は、右の特権と引換えに「省の利益に反すること得ず」として鉄道輸送と競争となるようなトラック輸送は行えないという条件付であった。この結果、合同した全国の通運業者は、中央に新設された国際通運(1937年日本通運となる)を中核として組織され、鉄道輸送を守護するためのトラック輸送に対する全国的な防波堤が成立したのである。かくして鉄道省の権力と運送業者の全国的な組織化によりわが国のトラック輸送経営は日陰者のように零細な形でのみ辛うじて発展することになるのである。

1933年(昭和8年)自動車交通事業法が制定、実施された。この法律は「定時、定路線」の自動車輸送を取締るもので対象は主としてバス輸送であった。「一路線一経営」つまり「独占」が原則で「当該(バス)路線より5軒の範囲内に鉄道・軌道・索道・自動車道事業又は他の自動車運輸事業の路線の在るもの」等は、免許に慎重に期するため地方長官に委任することなく鉄道省が直接審査に当ることにした。(一般的には地方長官)こうした関係でバス事業の譲渡の場合、その価格の1/2前後は「暖簾代」(法的独占による営業権)が占めていた。現在、宅急便で有名な大和運輸は、この法律による免許を得ないで定期便輸送(現在の宅急便)を行っていたので、1936年(昭11年)浦和警察署から法律違反の告発をうけ不起訴にはなったが、呼称を大和便に変えるという事件が起きている。当時、名古屋鉄道局の貨物掛長として国鉄の貨物輸送の第一線の責任者だった柏原兵太郎という人は、敗戦後つぎのように語っている。「皆さんの御参考に供したいことは、当時不況で、一番大きな影響はトラックの脅威だったのです。トラックにどんどん貨物を取られる。今から思えばトラックの数も大したことないし、長距離も大して発達しておらなかったが、われわれ若かったのでトラックを目の仇にしてこれを向うに回して貨物をとられぬようにいろいろ勉強したのです。……私達の時代はトラッ

クを征伐しようとかかったのですが、寧ろ大きな観点からいって、(鉄道は)トラックと協調して両者の共存共栄・発展を期して行くという考えがいいのでなかろうかと思っております。」(『配車研究』9巻10号10頁) 右の通りにして戦前における鉄道省—国鉄の自動車政策が明らかである。鉄道省の権力と国鉄という組織の圧力をうけて、わが国の自動車経営は、旅客、貨物とも零細な資本によって「不具者」的な形態でのみ細々と発達し、ここに保守政党の下における交通政策の特徴があった。(この項は、大島『国有鉄道の史的発展』1949年、第4章参照)

4. 日本の鉄道輸送の形成

A 資本の追加投入

第一次世界大戦は日本経済にとって正に「天佑」(井上馨の言葉)であった。日露戦争後続いていた景気の低滞を打破して生産力を拡大し、地域的にみても京浜重工業地帯はこの時期に形成されたのである。したがって国鉄の貨物輸送への需要は激増し、しかもこれに拍車を加えたのは、貿易の増加により外国航路が大いにもうかるため日本郵船が沿岸輸送から引き上げ、この分の基礎資材が国鉄輸送に押しよせてきたことである。第3表によると国鉄の輸送量は1912年(明治45年)以降の8年間に旅客・貨物とも2倍以上に増加した。運賃の値上げで営業収入は増加したが、石炭費にみられるように物件費の増加が著しく、これに対して車両をはじめとして輸送施設の拡充が遅れて

第3表 1912年に対する1920年の増加率

	倍
旅客輸送量(人キロ)	2.3
貨物輸送量(トンキロ)	2.2
客車(定員合計)	1.5
貨車(積載トン数合計)	1.8
営業収入	3.8
営業費	4.8
人件費	4.1
石炭費	8.9
利子	1.4
益金	2.8

(注)『鉄道要覧』から作成

いたので、逼迫した輸送状態となった。いいかえれば、現有施設に対しては非常に能率のよい輸送状態—実は施設・車両等が酷使されていることであり、当時の状態を国際的に比較してみると第4表の通りである。アメリカは地理的に沿岸海運と河川の舟運が少なく、荷口が大きいから条件が異なり、旅客のベルギー、貨物のドイツを除くと日本の輸送能率はズバ抜けており、こうした諸条件の中から、国鉄輸送の日本的な特質が生み出されるのである。

すでにのべたように輸送力の増強策として線路の狭軌から広軌への改築は中止され、ローカル線の建設拡大のため既設の単線区間の複線化等、輸送力の根本的な増強等は進まなかったが、資本の追加投入による新しい技術の導入も行われ、しかしそこには日本的な特質が示されていた。以下この点を紹介しよう。

山坂の多いわが国の場合、列車が長くなると機関車の牽引力が重大問題となってくる。機関車の牽引力を規定するのはピストンを動かす蒸気の圧力であり、蒸気の圧力は石炭を燃焼する火室の大きさに比例する。さらに火室は

第4表 平均1哩に対する1カ年間の貨客輸送量

	旅 客	貨 物
	千人	千トン
日 本	1,300	1,030
カ ナ ダ	82	798
△ベ ル ギ ー	1,429	
中 国	424	616
デ ン マ ー ク	486	355
フ ラ ン ス	474	671
オ ラ ン ダ	461	490
イ ン ド	492	677
ノ ー ル ウ ェ イ	218	167
南オーストラリア	105	129
ス ウ ェ ー デ ン	165	417
ス イ ス	359	239
ア メ リ カ	183	1,738
△イ ギ リ ス	646	622
△ド イ ツ	673	1,018

(注) 『国鉄興隆時代』1957年、358—9頁。日本は1919年、△印は第一次大戦前、その他は、1918年ないし1919年。

あの丸い罐の太さに依存し、罐が太ければ火室を大きくすることができるのは当然である。しかるに罐は動輪の間にはさまれるから、究極的には線路の幅員—ゲージによって制約されることになる。この点国鉄は1872年(明治5年)新橋—横浜間で3呎6吋の狭軌を採用したことが決定的な制約となり、いわゆる「植民地型」といわれるのである。そこで狭軌の状態において、しかもなおかつ火室を大きくできないか、ここに国鉄の技術者の苦心がありこれを解決したのが9,600型の機関車である。従来の英国型の機関車だと、罐が動輪と動輪の間にはさまれるので細くなるが、9,600型は動輪を思いきって小型とし、他方、罐を太くして動輪の上にのせたのである。しかし、動輪が小さいから罐をその上にのせても重心はそれ程上らないで安定する。右のようにして火室を広くし、大正時代の貨物列車の機関車として、その牽引力を一段と強化したのが9,600型である。おそらく狭軌の機関車としては、画期的であろう。(詳しくは、大島『国鉄』岩波新書、1956年、164頁以下参照)

つぎは自動連結器の採用である。1918年(大正7年)、アメリカの鉄道(すでに自動連結器を採用)を視察して帰った島安次郎技師は、つぎの理由で時の中村是公総裁に自動連結器の採用を申請した。

1. 列車の牽引両数の増大
2. 列車組成・車両入換の取扱簡易化
3. 連結手の死傷事故防止(「交通新聞」1979年9月19日)

この目的と順序は重要な意味をもっている。従来の連結器はわが国の鉄道創設当時の事情からしてイギリス式で現在もヨーロッパの鉄道はこの旧式の連結器である。旧式の連結器は、車両がぶつかり合う瞬間に連結手が車両の間に入って、20キロ以上もある連結環を相手方の車両のフックにひっかけるのだから危険な作業である。輸送需要の増大、連結貨車の増加とともに事故が激増し、1915、6年(大正4、5年)当時には1,810人の連結手のうち537人が死傷している。しかるに旧連結器だと重いといっても人力でひっかける連結環だから牽引力はせいぜい10トン程度の貨車が限度である。これに対して自動連結器ははるかに強度であり、大型貨車の長大列車の編成が可能となり、さらに旧式の連結器より車両と車両の間隔を短くできるので、列車全体の長さが同一でも連結車両数を増加させることが可能で、線路やホームの使用能

率も向上する。しかし自動連結器の取替作業は大へんであった。1925年（大正14年）7月17日（九州線のみ20日）1日でいっせいに取替作業は完了したのであるが、当時の機関車は3,500両、客車は8,600両で、これらは所属の機関車や客車区へ帰ってくるので作業も容易だが、問題は52,000両の貨車であった。アイデアとして事前に自動連結器を全貨車にぶらさげて走り、当日、全国主要駅295カ所に集結し、いっせいに取替えたのである。「この長編記録を読むと、当時の国鉄の創意・総力が結集され、職種、職域を問わず、一致協力して成し遂げた世紀の事業だったことがわかる。」またわが国のこの自連取替工事には、アメリカのアライアンス自動連結器製造会社が、ヨーロッパの各鉄道に宣伝のため取替工事の模様を16ミリ映画に撮影した。これによってこの大規模な作業が世界の鉄道関係者の注目を浴びるとともに、その成功に賞讃を博したのである。ヨーロッパの鉄道は、各国の車両が相互にのり入れる関係もあって、現在でも旧式の連結器である。

自動車連結器の採用によって連結手の死傷事故が激減したことはいうまでもないが、国鉄経営としてはさきの第1項・第2項が重要であり、当時、東海道線の貨物列車の定期を3往復、不定期を1往復、同じく山陽線でも定期二列車を減らすことができたといわれる。（以上『日本国有鉄道百年史』7巻、126頁以下、「交通新聞」昭和54.9.19日参照）

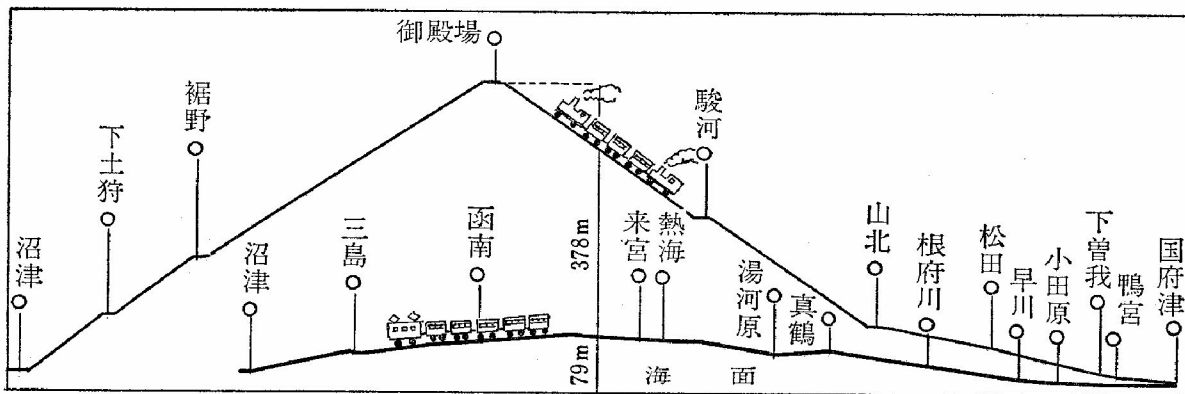
連結車両数を増加させ、さらにスピード・アップして輸送の能率を上昇するためには従来の貫通真空ブレーキ方式を改良し、空気ブレーキ方式に変更することが大きな課題となってきた。わが国の場合、地形的にも勾配線区が多いので、勾配線における制動力の確保は絶対に必要な条件であった。そこで1919年（大正8年）空気制動装置を全車両に採用する方針を決定し、調査に着手した。1924年（大正13年）空気制動機の基本型として機関車にはウェスチングハウス社のET6型を、貨車には同社のKCまたはKD型を採用することに決定した。電車は駅間距離が短く、停車回数がひんばんなことから、客車の標準型として採用のA型動作弁を適用したAE型が採用された。右の通りにして1931年（昭和6年）全車両の空気制動化が完成され、これによって、スピード・アップ・列車編成車両数の増加、とくに下り勾配線における列車制動の保安度は著しく向上し、運転能率は画期的に上昇した。（『日本国有鉄

道百年史』7巻, 129頁以下)

第一次世界大戦による日本経済の発展とともに国鉄の線区の中で、輸送力が最大の隘路となってきたのは東海道線であり、中でも御殿場駅を頂点とする国府津—沼津間の現御殿場線の区間であった。たとえば、1901年（明治34年）より東海道線の列車に食堂車を連結したが、箱根と逢坂山は勾配がきつく、牽引力いっばいで食堂車をつけるためには三等客車を減らさねばならない。そこで国府津—沼津間と、大津—京都間は食堂車をはずすという、違例の処置をとったのである。その後食堂車をボギーに改造したので右の取扱はとりやめたが、輸送力ギリギリの状態であった。（『国鉄興隆時代』1957年, 148頁以下）筆者は御殿場線の山北在におられる退職した老機関士から、箱根の山の蒸気機関車の罐焚きのきびしい苦労話を聞いている。東海道線が日本経済全体の動脈であるだけに箱根の山の輸送力の限界が、とくに切実な問題となり、ここから熱海経由が浮上してきた。

東海道線を熱海経由にかえる場合、最大の難関は丹那トンネルの開さくであった。トンネルの長さは7.8キロであるが、丹那盆地の直下を貫通するので、湧水による土砂崩壊に悩まされ、67人の尊い犠牲者を出した。1918年

第1図 熱海線と御殿場線との比較



国府津 沼津間 比較表	種 別	線路延長	最急勾配	最急勾配 延長	勾配10/1000 以上区間延長	最 小 曲線半径	同 延長	水平直線 換算延長	機 関 車 牽 引力の割合	消費石炭 割合	海 抜 最 高 点
	御殿場線	60,350m	25/1,000	19,470m	51,020m	400m	10,140m	119,410m	1.0	3.3	457m
	熱海線	48,540	10/1,000	11,750	11,750	400	4,830	63,090	2.5~3.0	1.0	79

（注）『日本国有鉄道史』9巻, 68頁。

(大正7年)に着工し、1934年(昭和9年)に完成、実に16年を要し、工費は2,673万円であった。第1図の通り、旧東海道線(現御殿場線)だと、殆んど海面に近い国府津から35キロの距離で最高点の海拔457メートルの高さまで引上げるのだから大へんである。これにたいして熱海経由の現東海道線だと海拔79メートルが最高の地点であり、しかも御殿場経由だと国府津—沼津間は60キロであるが、熱海経由だと48キロだから、いずれにしても大へんな輸送力の合理化である。(『日本国有鉄道百年史』9巻、66頁以下)他面、国鉄のトンネルを掘る技術は明治初年イギリス人技師の指導をうけ、育生されたものであるが、丹那の掘さくによって世界の水準を抜き、これをうけつぎ、現在青函トンネルで世界の技術者の注目をあびていることは冒頭の引用文にも示されている。新幹線のスピードは、こうした国鉄技術の優秀性の他の側面への現れである。(丹那トンネルの工事については有馬宏「トンネルを掘る話」1941年参照)

以上の通り、この時期における資本の追加投入は、逼迫した輸送力に対するギリギリの施設の拡充であり、ここにも国鉄輸送の日本的な特徴があった。

B 「技能」の集積

前項でのべたような条件の下における資本の追加投入—新しい技術の導入を補完するものとして、以下に指摘するのは、資本の投入によらない「技能」—熟練の集積であり、ここにこそ国鉄輸送の日本的な特徴が生み出されている。

まず1列車単位の連結貨車数の増大である。1916年(大正5年)の28.1両から、1921年(大正10年)の40.8両へと45%も増加する。(『鉄道要覧』より)この点、後述する自動連結器や空気ブレーキの採用も当然連結車両数の増加に寄与するのであるが、国鉄の場合こうした資本の追加投入によらない「貨車集結輸送」に特徴がある。貨物列車を編成する操車場—ヤードで、機関車も足りないから同一方面行の貨車を、牽引力の限界に達するまで待機させ、最大限連結して出発する。要約すればこれが貨車集結輸送であるが、この方式によると、機関車の運用能率は上昇するけれども、荷主へのサービス—到達駅への輸送時間は延長し、貨物は何日着駅へ着くか判らなくなるのである。

つぎは機関車の修繕日数の合理化—短縮である。機関車は所定のキロ数を走行したならば定期修繕しなければならないが、この修繕日数は、1912年(大正

元年)には平均して41.6日だったものが、1927年(昭和2年)には6.6日へと極端に短縮された。修繕工程を分解し、分業化したのである。1929年(昭和4年)東京で開催された万国工業博覧会で国鉄の機関車の修繕方式を展示し、説明したところ、偶々ソ連の鉄道技師の目にとまり、感心し、彼の帰国後、国鉄の工場関係者12名がソ連へ招待され、機関車の修繕作業を指導し、感謝された。(『日本国有鉄道百年史』7巻、132頁以下)

営業キロ1日1キロ当りの列車回数は1915年(大正4年)の28.3回から、1919年(大正8年)には36.3回へと28%も増加する。(『鉄道要覧』より)線路を増設(単線の複線化、複線の複々線化)しないで列車回数を増加する方式は、この当時から発達し、国鉄の列車課長はつぎのようにのべている。

「我が国鉄の線路の大部分は単線であり、しかもこれらの単線区間において、できるだけ多数の列車を運転するためにあらゆる努力を傾けてきた。即ち信号場の増設、速度の向上、閉塞方式の変更など線路容量を増加するためのあらゆる施策を講ずるとともに、最も正確な列車運転時刻を設定し、動力車乗務員の操縦、運転指令の整理、停車場従業員の運転取扱などの熟練と相俟って、輸送力の増加に努めてきた。しかしながら相当長距離に亙る単線区間の通し列車の最大列車回数は、通票区間において80回、自動区間において90回程度と考えられる。更に線路保守作業の列車間合を考慮に入れるならば、前記の回数は物理的に可能な限界であり、これ以上の輸送力増強は複線化あるのみであると力説したい。」(林武次「単線における列車運転の現状」『交通技術』11巻2号。傍点一大島)参考までのべれば、欧米の単線区間における1日の最大列車回数は50回といわれているが、わが国鉄は70—80回を普通とし、特殊な線区では100回をこしている。右のようにして、線路の増設というような資本の追加投入が不十分な状態で列車回数を増加させると、いわゆる「過密ダイヤ」となる。ダイヤが過密化すればする程、ダイヤを正確に守らねばならず、結城弘毅らによる「運転人は秒を守れ」という運動が起るのは大正時代である。現在、東京地方の国電区間のダイヤは、走行、停車時間とも5秒きざみとなっているが、恐らく世界に類例がないであろう。国鉄の運転系統の先輩の1人はつぎのようにのべている。「明治の中頃までは汽車は遅れるものだ、少々発車時刻に遅れて駆け付けても乗れるとは、常識のように考えられていた。……大正4、5年頃より管内全体に亙って列車は時刻通

りに動くようになった。その後これが慣習付けられて汽車は遅れるものだとの不評は一掃された。」(国鉄『国鉄の回顧』1952年, 39—40頁)

輸送貨物は増加したが貨車が足りない。ここにおいて本省に配車課を設置(1920年)し、各駅への貨車の配給権を中央集権化し、各駅から提出されるぼう大な資料に基づいて「計画配車」といわれる全国的な貨車の割当制を実施した。この結果、貨車の運用効率は画期的に向上した。これにより一定期間において貨車の空車走行キロが少なく、積車走行キロの多いことにおいてわが国鉄は世界一であり、これは統計的にも確認されている。しかし、この方法によれば与えられた両数の貨車の能率的使用には資するが、この反面、荷主の個別的な要求が無視される度合がはげしく、貨車は仲々配給されないのである。(大島「日本における交通技術の特質」『経商論纂』53号)

以上に紹介してきた事項は資本の追加投入によらない輸送力の増強策であって経験と熟練の積重ねによる「創意工夫」によって生み出され、概して労働強化をともなう「技能」ともいうべきものである。島恭彦氏のいう「マニファクチュア型」ないし「痩せ型」(『日本資本主義と国有鉄道』1950年, 231—2頁)の鉄道であり、国鉄輸送の日本的な特質をもっともよく示している側面である。(以上、前掲『国鉄』38頁以下参照)